

University of Groningen

De toekomst van de Wet Bibob`

Tollenaar, A.

Published in:
Ars Aequi

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2011

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
Tollenaar, A. (2011). De toekomst van de Wet Bibob`. *Ars Aequi*, 60, 880-883.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

DE TOEKOMST VAN DE WET BIBOB

Albertjan Tollenaar*

1 Inleiding

Een biernagenaar wordt met zijn chauffeur ontvoerd door een aantal gewelddadige Amsterdammers, wordt opgeborgen in een verborgen ruimte in een loods en wordt pas bevrijd nadat een ruime som losgeld is betaald. Het zou het scenario kunnen zijn van een spannende film, ware het niet dat het echt gebeurd is. Zoals bekend is het grootste deel van het losgeld dat is betaald voor Heineken teruggevonden. Een niet onaanzienlijk deel, ruim acht miljoen gulden, bleef echter onvindbaar. Dit deel van de buit is, naar verluidt, geïnvesteerd in prostitutiepanden in Alkmaar. 'Naar verluidt', omdat deze claim is gebaseerd op nog lopend onderzoek van de FIOD-ECD dat nog niet tot een veroordeling heeft geleid.

De burgemeester van Alkmaar zag in dit onderzoek een aangrijpingspunt om de vergunningen voor het exploiteren van de betreffende panden te weigeren en onder dreiging van bestuursdwang te gelasten de exploitatie van deze panden te beëindigen. Hij deed dit op grond van de Wet Bibob,¹ die immers in artikel 3, eerste lid, de mogelijkheid biedt om beschikkingen, waaronder ook de exploitatievergunning voor prostitutiepanden,² te weigeren of in te trekken indien ernstig gevaar bestaat dat deze mede zullen worden gebruikt om uit strafbare feiten verkregen voordelen te benutten (de a-grond), dan wel om nieuwe strafbare feiten te plegen (de b-grond).³ De burgemeester baseerde dit besluit op een advies van het Bureau Bibob, waaruit hij concludeerde dat inderdaad sprake was van een 'ernstig gevaar' dat de vergunning zou worden misbruikt.

In beroep bij de rechtbank sneuvelden zijn besluiten echter.⁴ Reden voor de burgemeester om op luide toon te verkondigen dat hij niets met de Wet Bibob kon.⁵ Voor de Tweede Kamer en vervolgens de Minister van Binnenlandse Zaken was deze casus aanleiding voor een onderzoek naar de bruikbaarheid van deze wet.⁶ Het rapport 'Aan de slag met BIBOB' van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) is daarvan het resultaat.

In deze bijdrage worden de belangrijkste conclusies uit dit rapport belicht. Daarbij komen achtereenvolgens de door de IOOV ontdekte knelpunten, de overigens erkende knelpunten, enige organisatorische oplossingen en ten slotte het wetsvoorstel Evaluatie-

en Uitbreidingswet Bibob aan de orde. De bijdrage sluit af met een conclusie over de bruikbaarheid van de Wet Bibob.

2 Knelpunten volgens de IOOV

De inventarisatie van de knelpunten baseert de IOOV op literatuurstudie en veldonderzoek. De bestudeerde literatuur beperkt zich voornamelijk tot jaarverslagen van bestuursorganen (inclusief het Bureau Bibob) en krantenberichten. Het meest in het oog springende knelpunt dat daaruit naar voren komt, is het probleem dat het bestuursorgaan zijn besluit moet baseren op een advies van het Bureau Bibob waarvan het de kwaliteit onmogelijk kan beoordelen, omdat dit advies is gebaseerd op niet-toegankelijke bronnen. Het bestuursorgaan kan dus niet controleren of informatie is weggelaten, dan wel of de weergegeven informatie juist is geïnterpreteerd. Tegelijkertijd wordt van het bestuursorgaan wel verwacht dat deze zich vergewist dat het advies zorgvuldig is voorbereid (art. 3:9 Awb).⁷

Het meest in het oog springende knelpunt is het probleem dat het bestuursorgaan zijn besluit moet baseren op een advies van het Bureau Bibob waarvan het de kwaliteit onmogelijk kan beoordelen, omdat dit advies is gebaseerd op niet-toegankelijke bronnen

Dit is ook een probleem in de Alkmaarse zaak waar de burgemeester na het advies van het Bureau Bibob nadere stukken krijgt overgelegd van de betrokkenen. Hij legt die stukken vervolgens weer voor aan het Bureau Bibob, dat met een aanvullend advies komt, met inhoudelijk dezelfde strekking: er is sprake van ernstige mate van gevaar. Voor de zekerheid vraagt de burgemeester ook nog een extern forensisch bureau om naar deze stukken te kijken. Dit bureau ondersteunt het advies van het Bureau Bibob. Kortom: voor

* Mr.dr. A. Tollenaar is als universitair docent verbonden aan de Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de rechtenfaculteit van de Rijksuniversiteit Groningen.

1 In mijn bijdrage kies ik voor de aanduiding die in de jurisprudentie en parlementaire geschiedenis het meest gangbaar is, met maar één hoofdletter.

2 Deze vergunningen zijn aangewezen in art. 4 Besluit Bibob; het AMvB als bedoeld in art. 7 lid 2 Wet Bibob.

3 Voor de leesbaarheid wordt in het vervolg gesproken van de mogelijkheid om een beschikking te weigeren. Daaronder moet dan ook de intrekingsgrond worden verstaan.

4 Rb. Alkmaar 12 november 2009, LJN: BK2970.

5 Zie de berichtgeving de dag na de uitspraak van de Rechtbank Alkmaar: 'Twijfels aan Bibob na zege seksbedrijf: Tientallen bordeelramen mogen toch openblijven', *Telegraaf* 13 november 2009; 'Teleurgesteld: Sluiten prostitutieramen in Alkmaar mislukt', *Nederlands Dagblad* 13 november 2009 en 'Alkmaar onderuit in strijd tegen bordelen; Burgemeester "heeft het gehad met de wet Bibob"', *Trouw* 13 november 2009.

6 *Handelingen II* 2009-2010, nr. 28, p. 2593 (vragen van CDA-fractie) en *Handelingen II* 2009-2010, nr. 30, p. 2761 (het antwoord van de minister met de overweging om de IOOV te vragen om de toepassing van de wet te onderzoeken).

7 In dezelfde zin: A.P. Klap & A.J.C. de Moor-van Vugt, 'Hoe verder met de Wet BIBOB?', *NTB* 2009-2/3, p. 31-39.



Foto © Marten Hoogstraat (whiteframe.nl)

de burgemeester is er geen reden om te twijfelen dat sprake is van een ernstige mate van gevaar. Dit alles kan niet baten: de Rechtbank Alkmaar vindt dat het besluit voldoende feitelijke grondslag ontbeert.

Geconstateerd wordt dat bijna alle gemeentebesturen een beleid hebben vastgesteld, maar dat dit beleid nog lang niet altijd is ingedaald in werkprocessen. Bibob-beleid is dus vaak vooral een papieren beleid

De tweede bron in het IOOV-rapport betreft een veldonderzoek, waarvoor respondenten uit 27 gemeenten zijn ondervraagd. Geconstateerd wordt dat bijna alle gemeentebesturen een beleid heb-

ben vastgesteld, maar dat dit beleid nog lang niet altijd is ingedaald in werkprocessen. Bibob-beleid is dus vaak vooral een papieren beleid. Ook vormt de capaciteit een probleem. De Wet Bibob biedt de mogelijkheid om de aanvrager vragen te stellen over zijn integriteit (art. 30 Wet Bibob). Deze vragen moeten het Bureau Bibob in staat stellen het integriteitsonderzoek te verrichten. Het tweede lid van artikel 30 Wet Bibob bevat daartoe een niet-uitputtend lijstje met mogelijke gegevens waarnaar kan worden gevraagd. Met name over de 'de wijze van financiering' kan het bestuursorgaan uitvoerige vragen stellen, die ertoe leiden dat de aanvrager zijn hele financiële huishouding, inclusief dat van eventuele investeerders, moet overleggen. Het verzamelen van al deze informatie veronderstelt dat het bestuursorgaan deze zal beoordelen. Met name het doorgronden van financiële stukken, op zoek naar mogelijk zwart geld, vergt kennis en kunde die niet altijd in het gemeentelijk apparaat beschikbaar is. In zoverre is het niet vreemd dat in veel gemeenten nauwelijks Bibob-informatie wordt verzameld bij een aanvraag.

Overigens merkt de IOOV op dat het opvragen van deze gegevens ook preventief kan werken. Lastige vragen schrikken een criminele aanvrager af. Op macroniveau levert dit echter niet zoveel voordeel op, omdat dezelfde aanvrager zich dan zal wenden tot de gemeente waar men geen gebruik maakt van de mogelijkheden van de Wet Bibob.

Het eenzijdig samengestelde bronnenmateriaal heeft tot gevolg dat de IOOV enkele meer juridisch georiënteerde knelpunten onderbelicht laat

3 Andere knelpunten van de Wet Bibob

Het eenzijdig samengestelde bronnenmateriaal heeft tot gevolg dat de IOOV enkele meer juridisch georiënteerde knelpunten onderbelicht laat. Over deze knelpunten is in verschillende artikelen en annotaties geschreven.⁸ Deze knelpunten zijn het gevolg van de redactie van sommige van de wetsartikelen. De wetgevingsjuristen hebben een complex systeem bedacht, met ingewikkelde formuleringen en verwijzingen, waardoor een argeloze lezer moeite zal hebben de precieze reikwijdte van de wet te doorgronden. Mede daardoor strookt de letterlijke tekst van dit artikel niet altijd met de bedoeling van de wetgever. Zo vragen Bitter en Veldhuis zich in hun commentaar op de uitspraak van de ABRvS van 17 juni 2011 af of een bestuursorgaan niet ook voorschriften kan verbinden aan een beschikking indien het constateert dat sprake is van een 'ernstige mate van gevaar' dat de beschikking zal worden gebruikt voor criminele activiteiten. Op het eerste gezicht lijkt dit een eenvoudig te beantwoorden vraag, gelet op het algemene adagium 'wie het meerdere kan mag ook het mindere'. Toepassing van deze regel impliceert dat een bestuursorgaan kan besluiten om (strenge) voorschriften te verbinden aan de beschikking in plaats van deze botweg te weigeren. Dat zou boven-

⁸ Zie bijvoorbeeld: Klap & De Moor-van Vugt 2009, p. 31-39, en A. Tollenaar, R.W. Veldhuis & A.E.M. van den Berg, *Beoordelen van integriteit met de Wet Bibob* (pre-adviezen Jonge VAR), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.

dien passen bij het in de parlementaire geschiedenis gepropageerde proportionele gebruik van de Wet Bibob.⁹

Bij zorgvuldige lezing van artikel 3 Wet Bibob doet zich echter de complicatie voor dat in lid 7 het verbinden van voorschriften aan de beschikking is voorbehouden aan de situatie waarin zich een 'mindere mate van gevaar' voordoet. De curieuze uitkomst is dat een bestuursorgaan dat met het oog op een proportioneel gebruik van de bevoegdheid liever voorschriften aan de beschikking verbindt dan deze te weigeren, moet doen alsof er geen ernstige mate van gevaar is, maar een 'mindere mate van gevaar'.¹⁰

Een ander knelpunt heeft eveneens betrekking op artikel 3 van deze wet en dan meer in het bijzonder de tweede weigeringsgrond. De a-grond is nog wel duidelijk: indien de aanvrager of de houder van een beschikking, bijvoorbeeld een horecaverunning, criminele activiteiten heeft verricht en daarmee voordeel heeft behaald, is dat al voldoende grond om te veronderstellen dat het voordeel zal worden benut met de vergunning. In rond Nederlands: deze horecaverunning stelt deze persoon in staat zijn zwarte vermogen wit te wassen. De b-grond kan worden gezien als een aanvulling. Voor deze weigeringsgrond is van belang dat strafbare feiten zijn gepleegd die samenhangen met de activiteit waarvoor de beschikking is aangevraagd (zie art. 3 lid 3 onder a Wet Bibob). Het knelpunt betreft deze eis van samenhang. Wat is immers de samenhang tussen geconstateerde drugsmokkel (blijkend uit een veroordeling) en de milieuvergunning die nodig is voor het exploiteren van een autohandel? Buiten het punt dat in dit geval het bestuursorgaan ook gebruik had kunnen maken van de a-grond – de smokkel zal immers voordeel hebben opgeleverd dat wellicht zal worden gewit in de autohandel – is het niet zonneklaar dat deze milieuvergunning de drugsmokkelaar in staat stelt nieuwe, drugsgelerateerde, strafbare feiten te begaan.¹¹

Een derde knelpunt betreft de vraag welke feiten ten grondslag worden gelegd aan de Bibob-weigeringsgrond. De Wet Bibob kent geen verjaringstermijn, zodat het bestuursorgaan zich kan baseren op zeer oude feiten. Een jeugdzonde kan een ambitieuze entrepreneur, die zijn leven heeft gebeterd, daardoor nog zeer lang achtervolgen. In de *Yab Yum*-zaak wordt de vergunning geweigerd wegens strafbare feiten die bijna 20 jaar eerder zijn begaan.¹² Hoewel het hier niet bepaald om simpele jeugdzondes ging (veroordelingen wegens mishandeling en afpersing), blijft het probleem dat geen grens wordt gesteld aan de ouderdom van de strafbare feiten die de aanvrager of houder van de beschikking worden tegengeworpen.

4 Gerealiseerde oplossingen

Voor zover het gaat om de capaciteit, kennis en kunde van (gemeente)besturen, heeft de Minister van Binnenlandse Zaken reeds in 2008 in zijn notitie 'Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad' oplossingen gepresenteerd.¹³ De belangrijkste oplossing betreft het oprichten van het oprichten van Regionale Inlichtingen en Expertise Centra (RIEC) en één Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC).

Het doel van deze centra is het verzamelen van informatie en het ondersteunen van bestuursorganen bij het gebruik van bestuurlijke instrumenten, waaronder de Wet Bibob, in de strijd tegen georganiseerde misdaad. Gemeenten en andere bestuursorganen kunnen zich vrijwillig aansluiten bij een RIEC. Organisatorisch maken de RIEC's deel uit van het politiecursus en werken zij onder de korpsbeheerder. Daarin schuilt ook meteen een mogelijk gevaar voor het succes van de RIEC's: veel bestuursorganen zien het niet als hun taak om misdaad te bestrijden, terwijl dat nu juist wel de voornaamste reden is dat deze centra bestaan.

Het juridische antwoord op de knelpunten is te vinden in het wetsvoorstel Evaluatie- en Uitbreidingswet Bibob

5 Evaluatie- en Uitbreidingswet

Het juridische antwoord op de knelpunten is te vinden in het wetsvoorstel Evaluatie- en Uitbreidingswet Bibob.¹⁴ Enerzijds biedt dit wetsvoorstel een uitbreiding van de reikwijdte van de wet naar een aantal criminogene sectoren, waaronder de vuurwerkbranche, vastgoed, vechtsportgala's en 'headshops'.¹⁵ Anderzijds biedt de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob het bestuursorgaan de mogelijkheid om de adviezen van het Bureau Bibob te bespreken met politie en openbaar ministerie. Het bestuursorgaan heeft daardoor de mogelijkheid om te verifiëren of het advies dat het Bureau Bibob heeft opgesteld, strookt met het beeld dat politie en openbaar ministerie hebben. Ook bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid om het Bibob-advies te verstrekken aan de bezwaarcommissie en aan betrokkenen zelf. Dit verbetert de mogelijkheid voor betrokkenen om zich te verdedigen tegen de aantijgingen uit het advies en bovendien krijgt het bestuursorgaan een extra mogelijkheid om zich te bezinnen op de kwaliteit van het feitenmateriaal waarop het besluit wordt gebaseerd.

Andere knelpunten, zoals de samenhang tussen criminele activiteiten en de activiteit waarvoor de beschikking wordt verleend, de verjaring van feiten en de mogelijkheid om voorschriften te verbinden aan de vergunning ook al is sprake van een 'ernstige mate van gevaar', worden (nog) niet opgelost in dit wetsvoorstel.

6 Conclusie

In (Nederlandse) films lijkt het in het begin allemaal heel ernstig, maar loopt het, na het nodige wapengekletter, doorgaans goed af. Zo ook in de Alkmaarse zaak. Nadat de burgemeester zijn besluit zag sneuvelen bij de rechtbank, ging hij in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Omdat de rechtbank zijn besluit had vernietigd, maar de burgemeester vastbesloten was om de prostitutiepaden te sluiten, vroeg de burgemeester tegelijkertijd opnieuw advies van het Bureau Bibob. Op 26 oktober 2010 volgde de nieuwe beschikking op bezwaar: exploitatie van de prostitutiepaden moet worden beëindigd. Uit het nieuwe advies van

9 *Kamerstukken II* 1999-2000, 26 883, nr. 3, p. 8 (MvT).

10 ABRvS 17 juni 2011, AB 2011/199 (m.nt. Bitter & Veldhuis). Weliswaar dateert deze publicatie van na het IOOV-rapport, maar dezelfde problematiek is ook al eerder beschreven A. Tollenaar, 'De instrumentele waarde van de Wet Bibob', in: A. Tollenaar, R.W. Veldhuis & A.E.M. van den Berg, *Beoordelen van integriteit met de Wet Bibob* (pre-adviezen Jonge VAR), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 21-57.

11 ABRvS 17 november 2010, AB 2011/28 (m.nt. Tollenaar).

12 ABRvS 8 juli 2009, *Gst.* (m.nt. Van den Berg).

13 *Kamerstukken II* 2009/10, 29 911, nr. 11.

14 Zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32 676, nr. 3 (MvT).

15 De verbreding naar de vechtsportgala's en headshops geschiedt via aanwijzing in het Besluit Bibob, waar de inrichtingen of bedrijven worden aangewezen waarvoor gemeentelijke vergunningen onder de reikwijdte van de Wet Bibob vallen (o.g.v. art. 7 Wet Bibob). Bijzondere aandacht verdient overigens hoe in die gemeentelijke verordeningen de vergunningplicht wordt omschreven. Zie daarover voor wat betreft de growshop: Rb. Breda 7 april 2010, *Gst.* 2010/96 (m.nt. Van Alphen).

het Bureau Bibob bleek namelijk nog sterker dan uit de eerdere adviezen, dat sprake is van ernstige mate van gevaar dat crimineel behaald voordeel wordt witgewassen.

Dit nieuwe besluit werd door de Afdeling meegenomen in de behandeling van het hoger beroep tegen de rechtbankuitspraak. Voor liefhebbers van het misdaadgenre is dit een alleszins aanbevelenswaardige uitspraak.¹⁶ De gehele geschiedenis rondom het verdwenen losgeld dat via vage Curaçaose vennootschappen en stromannen verdwijnt in Alkmaarse prostitutiepanden, komt voorbij. In de uitspraak wordt uitvoerig ingegaan op alle aanwijzingen die erop duiden dat de Heinekenontvoerders inderdaad bij de exploitatie van deze panden betrokken zijn.

In haar uitspraak concludeert de Afdeling dat de burgemeester, met name gelet op het laatste advies, had mogen concluderen dat hij het de Heinekenontvoerders onnodig gemakkelijk zou maken indien hij de exploitatievergunning zou verlenen. Artikel 3 Wet Bibob bood hem dus inderdaad de mogelijkheid om de vergunning te weigeren. Eind goed, al goed: de burgemeester kan de panden sluiten.

In het licht van deze uitspraak kan men zich afvragen of de exercitie van de IOOV overbodig is geweest. Nu de Afdeling, weliswaar na een nieuw advies van het Bureau Bibob, concludeert dat inderdaad sprake is van een ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3 van deze wet, is er eigenlijk geen reden meer om te twijfelen aan de bruikbaarheid van de Wet Bibob. De burgemeester kan immers best foute exploitanten

aanpakken. Het enige dat hem te doen staat is ervoor zorgen dat hij zich baseert op juiste en overtuigende feiten. Als de rechtbank en de Afdeling één ding hebben blootgelegd, dan is het wel dat de eerdere adviezen van het Bureau Bibob niet overtuigend genoeg waren. Pas met het laatste advies haalt het besluit van de burgemeester de eindstreep.

Nu de Afdeling concludeert dat inderdaad sprake is van een ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3 van deze wet, is er eigenlijk geen reden meer om te twijfelen aan de bruikbaarheid van de Wet Bibob

We zijn dan weer terug bij het voornaamste knelpunt van de Wet Bibob: de oncontroleerbare advisering door het Bureau Bibob. Zo bezien valt veel te verwachten van de Evaluatie- en Uitbreidingswet en de daarin gecreëerde mogelijkheid om adviezen te verifiëren. Uiteraard blijft ook dan de kans bestaan dat een Bibob-besluit wordt vernietigd door de bestuursrechter. Bestuursorganen reageren in zo'n geval vaak onnodig geprikkeld, terwijl ze in deze vernietigingsuitspraken ook aangrijpingspunten kunnen lezen om de bestuurspraktijk en advisering te verbeteren. Uit de Alkmaarse zaak blijkt dat dat wel degelijk mogelijk is.

¹⁶ ABRvS 20 juli 2011, LJN: BR2279.